

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO SUPERIOR NO GOVERNO LULA: EXPANSÃO OU DEMOCRATIZAÇÃO?

Thiago Ingrassia Pereira  
Luís Fernando Santos Corrêa da Silva

---

### Resumo

Políticas públicas no âmbito educacional são, entre outros aspectos, uma das estratégias mais contundentes de intervenção do Governo Lula. No que tange ao ensino superior, a expansão da rede pública federal e das vagas em instituições privadas ocorreu juntamente com a adoção do ENEM. Esse artigo busca analisar as políticas de expansão do ensino superior brasileiro desenvolvidas pelo governo federal, destacando o ProUni, a UAB e o Reuni. Por meio de pesquisa documental e revisão bibliográfica, bem como da experiência dos autores como docentes em uma universidade pública recém-fundada, examina-se a expansão como possibilidade histórica de democratização do acesso à universidade, possibilitando processos de mobilidade social ascendente, em cenário de revalorização do papel indutor do Estado.

Palavras-Chave: Ensino Superior; Políticas Públicas; ProUni; UAB; Reuni.

### Abstract

Public policies in education are, among other things, one of the interventions strategies most forceful of the Lula government. With respect to higher education, the expansion of federal system and too of vacancies of private institution occurred alongside to the adoption of ENEM. This article aims to analyze the policy expansion of higher education developed by the Brazilian federal government, emphasizing ProUni, UAB and Reuni. Through documentary research and literature review, and the authors' experience as teachers in a newly founded public university, the expansion is examined as a historic opportunity for the democratization of access to the university, allowing processes upward social mobility in a scenario of reevaluation of the inductive role of the state.

Keywords: Higher Education; Public Policy; ProUni; UAB; Reuni.

---

### Introdução

O Brasil vive um período de reformas no que tange ao ensino superior. A universidade brasileira é uma construção recente, remontando a sua efetivação há menos de um século, fato que, de acordo com o perfil social da população brasileira neste período, produz um cenário de forte elitização, caracterizando o ensino superior como local privilegiado para a (re)produção das elites econômicas do país.

O desenvolvimento da pesquisa científica em cursos de pós-graduação, por exemplo, teve um impulso decisivo na década de 1970

durante a ditadura militar, de modo a atender a demanda específica de setores tradicionais e emergentes da elite do país. Vale ressaltar que naquele período o acesso à educação básica ainda estava longe do cenário atual, no qual, praticamente, encontra-se universalizada entre jovens de sete a quatorze anos.

Presencia-se, assim, uma mudança no direcionamento de políticas que fomentam o acesso ao ensino superior no Brasil a partir do governo Lula (2003-2010), em que programas como o ProUni (Universidade para Todos), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Reuni (Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) procuram demarcar a intervenção pública na democratização do acesso ao ensino superior.

Entre várias questões que podem ser levantadas a partir desse quadro, para fins de uma análise criteriosa do processo em curso, é pertinente problematizar o seguinte: é possível (e de que forma) a efetiva inclusão de segmentos populares no ensino superior?

Como desdobramentos possíveis a essa problematização surgem questões como: a) a tensão entre os aspectos quantitativos e qualitativos dessa expansão, b) a relação sinérgica entre o sistema universitário e o contexto social mais amplo, c) a discussão sobre ingresso e permanência de forma indissociável, d) o desafio de criarmos uma nova teoria pedagógica do ensino superior que deve, portanto, ser gestada a partir do diálogo entre a universidade e os segmentos populares que a ela começam a chegar.

Pontualmente, este trabalho busca descrever e analisar as políticas do governo federal no que tange à expansão do ensino superior, destacando seus principais programas (ProUni, UAB e Reuni), por meio do debate conceitual acerca da implementação de políticas públicas e de sua capacidade de democratizar (ou não) o acesso à universidade pública brasileira.

#### Políticas públicas e educação superior

A análise das políticas públicas para o ensino superior só se torna possível por meio do desenvolvimento teórico que dá suporte ao debate

sobre suas nuances e efetividade. No presente artigo, não se pretende esgotar a revisão da literatura sobre o tema, mas sim buscar subsídios conceituais que permitam a análise das políticas públicas para a educação superior no período do Governo Lula.

Além disso, os autores trabalhados neste tópico, por um lado, orientam-se em distintas tradições teórico-políticas, desde uma perspectiva social-liberal até uma liberal utilitarista/pragmática. Contudo, para fins da análise proposta, cumpre destacar a ênfase na discussão acerca do papel do estado que essas diferentes teorias são tributárias, possibilitando a compreensão dos limites e alcances da institucionalidade em relação ao contrato social vigente.

O desenvolvimento de políticas públicas, como atividade governamental, se tornou recorrente a partir da Guerra Fria, num contexto de valorização da tecnocracia. Celina Souza define política pública como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26, grifos da autora).

A autora considera que as políticas públicas, do ponto de vista analítico, se configuram como uma área da Ciência Política. Entretanto, a análise de políticas públicas deve ser entendida como um campo holístico, pois permite interface com outras áreas do conhecimento, como a Sociologia e a Economia. A autora afirma que entender as políticas públicas como campo de análise holístico não acarreta em atribuir menor rigor teórico e metodológico à área, visto que foram desenvolvidos, no transcurso dos últimos anos, modelos interpretativos que permitem compreender as políticas públicas como objeto de múltiplos olhares (SOUZA, 2006).

Nas sociedades contemporâneas, uma das principais características das políticas públicas é o seu caráter redistributivo, tendo em vista que as mesmas pretendem produzir oportunidades iguais para atores sociais desiguais. Neste sentido, surgiram conceitos como o de igualdade de oportunidades, elaborado por Norberto Bobbio, que procuram explicitar os mecanismos de nivelamento em contextos de concorrência.

Segundo Norberto Bobbio, a igualdade de oportunidades é a aplicação da regra de justiça em situações nas quais dois indivíduos estão em disputa por um mesmo objetivo. Conforme ressalta o autor, como condição obrigatória, a igualdade de oportunidades pressupõe indivíduos portadores de recursos semelhantes no que se refere ao objeto em disputa. Assim, o princípio da igualdade de oportunidades parte do pressuposto de que todos os indivíduos de uma determinada sociedade encontram-se nas mesmas condições para competir pelos recursos escassos que esta sociedade produz. Contudo, Bobbio considera que devido à necessidade de situar indivíduos desiguais num mesmo patamar para efeito de concorrência, torna-se necessário desenvolver mecanismos que favoreçam os despossuídos e desfavoreçam os privilegiados:

De tal modo, uma desigualdade se converteu em instrumento de igualdade, pelo simples motivo de que corrige uma desigualdade precedente; de modo que a nova igualdade é o resultado do nivelamento de duas desigualdades (BOBBIO, 1993, p. 79, tradução livre).

A partir da perspectiva de Bobbio, pode-se supor que o processo de formulação das políticas públicas estatais necessita considerar as desigualdades estruturais presentes na sociedade, de modo a garantir a igualdade substantiva dos indivíduos que se apropriam de forma desigual dos recursos socialmente produzidos. No âmbito da educação tal medida torna-se ainda mais necessária, visto que, historicamente, a mobilidade social ascendente nas sociedades capitalistas é dependente dos níveis educacionais aos quais os indivíduos têm acesso.

Por seu turno, a teoria da justiça de John Rawls se assemelha à noção de igualdade de oportunidades desenvolvida por Norberto Bobbio. O autor argumenta que cabe ao Estado desenvolver políticas públicas que promovam maior bem-estar social aos grupos que se encontram em situação de exclusão e de vulnerabilidade social.

A desigualdade social, para Rawls, é consequência do investimento em indivíduos que possuem algum talento específico, para que os mesmos se tornem agentes do crescimento econômico e do desenvolvimento social. Segundo a Teoria da Justiça de John Rawls, talento e esforço não seriam características moralmente válidas para tornar determinados indivíduos merecedores de políticas públicas específicas, visto que tais qualidades são uma construção social. O autor também considera que o Estado, por meio de políticas públicas, deve evitar a distribuição generalizada de benefícios, visto que conceber a sociedade como uma totalidade homogênea tende a potencializar as desigualdades sociais (RAWLS, 1997; CABALLERO, 2006).

Assumindo a definição de Jolbert e Muller (1987), Höfling (2001) argumenta que políticas públicas são o Estado em ação. Ao implantar um projeto de governo, cabe ao Estado desenvolver ações e programas destinados aos segmentos que compõem a sociedade. Segundo a autora, o Estado, por meio dos processos de tomada de decisão, é responsável pela definição das políticas públicas, em conformidade com os segmentos sociais para os quais a política se destina (HÖFLING, 2001).

Höfling argumenta que, no contexto das políticas estatais, as políticas sociais visam a promover proteção social, mediante práticas redistributivas que objetivam a redução das desigualdades sociais. Diferentemente das políticas públicas, que têm origem no Estado, as políticas sociais se originaram nas demandas dos movimentos sociais no século XIX, no contexto dos conflitos inerentes à relação entre capital e trabalho.

Segundo a autora, a educação pode ser entendida como uma política pública de natureza social, visto que, por um lado, trata-se de responsabilidade do Estado, e por outro, não é pensada somente pelas

instâncias que o compõe. De todo modo, Höfling considera que toda política pública educacional é orientada política e teoricamente, segundo a intencionalidade do Estado que a implanta:

As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo (HÖFLING, 2001, p. 31-32, grifo da autora).

No âmbito das políticas educacionais, Höfling considera que o Estado deve priorizar políticas públicas universalizantes, que garantam o acesso das classes populares ao conhecimento, visando a redução das desigualdades sociais. Segundo a autora, as políticas sociais necessitam estar em sintonia com as demandas da sociedade civil, para que sejam construídos direitos sociais básicos. Para a autora, mais importante que tornar os atores sociais competitivos para a inserção no mercado de trabalho, é desenvolver uma política educacional capaz de formar para a cidadania e para a democratização da estrutura ocupacional vigente na sociedade (HÖFLING, 2001).

Como problematização aos argumentos apresentados por Höfling, convém perguntar qual a real capacidade do Estado brasileiro em promover, no curto/médio prazo, políticas que permitam a efetiva universalização do ensino superior. Caso a universalização não seja possível num período de tempo relativamente satisfatório, que política de ingressos pode ser assumida como critério para a inclusão das camadas sociais tradicionalmente excluídas da educação superior gratuita? Nesse sentido, o artigo de Chiroleu (2009) discute criticamente os conceitos de excelência e mérito, como aspectos naturalizados no debate sobre a inclusão na educação superior.

Segundo Chiroleu (2009), as políticas públicas de inclusão no ensino superior encontram resistências no âmbito acadêmico, tendo em vista a naturalização de valores como excelência acadêmica e mérito.

Tais noções são comumente relacionadas à dedicação e ao sucesso individual, mediante a presunção de uma suposta igualdade na distribuição das oportunidades. Segundo a autora, esse entendimento esvazia os condicionamentos sociais que originam a formulação de políticas públicas de inclusão no ensino superior, como eventuais desigualdades econômicas, étnicas e de gênero (CHIROLEU, 2009).

Recentemente, na América Latina, as políticas públicas de acesso ao ensino superior surgiram como uma das possibilidades de superar a desigualdade social histórica que acomete o continente. Nos contextos nacionais, tais políticas possuem características distintas, segundo a natureza dos compromissos assumidos pelo poder público.

Estudo realizado por Chiroleu (2009), em três países latino-americanos – Argentina, Brasil e Venezuela – constatou que, no Brasil, até o ano de 2007, as políticas públicas estatais estiveram direcionadas para a compra de vagas em instituições de ensino privadas, por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni), bem como para a política de financiamento universitário, por meio de programas de crédito educativo. Tais medidas tinham como objetivo garantir a inclusão dos jovens oriundos das classes populares na educação superior. Contudo, somente no ano de 2007, por meio do Programa de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais (Reuni), foram criadas as condições para a expansão do sistema público de educação superior no Brasil (CHIROLEU, 2009).

A seguir, realiza-se a apresentação das políticas de acesso ao ensino superior no Brasil durante o Governo Lula, buscando discutir o papel do poder público na definição de seus contornos.

#### Políticas de acesso à universidade: o público em questão

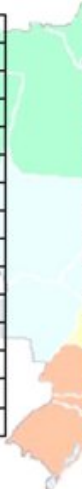
Brevemente, com o objetivo de dispor de maiores elementos para a análise do quadro de expansão do acesso ao ensino superior no Brasil, discutem-se alguns aspectos das políticas do Ministério da Educação (MEC) que procuram fomentar esse cenário.

Uma dessas políticas é o Programa Universidade para Todos (ProUni):

O ProUni – Programa Universidade para Todos – tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao Programa (PROUNI, 2010)<sup>1</sup>.

O ProUni vem se constituindo como uma política que alcança números expressivos em relação à quantidade de estudantes matriculados no ensino privado com bolsas (integral ou parcial). A figura abaixo mostra as bolsas disponíveis no primeiro semestre de 2010.

Figura 1 – Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI para o primeiro semestre de 2010



Unidade da Federação	Número de bolsas			Unidade da Federação	Número de bolsas		
	Integral	Parcial	Total		Integral	Parcial	Total
Acre	186	130	316	Paraíba	766	249	1.015
Alagoas	688	145	833	Pernambuco	2.194	366	2.560
Amazonas	1.254	1.473	2.727	Piauí	722	352	1.074
Amapá	214	43	257	Paraná	5.222	9.135	14.357
Bahia	3.809	3.343	7.152	Rio de Janeiro	5.727	1.450	7.177
Ceará	1.071	494	1.565	Rio Grande do Norte	1.046	1.603	2.649
Distrito Federal	1.834	1.835	3.669	Rondônia	716	389	1.105
Espírito Santo	1.638	856	2.494	Roraima	115	140	255
Goias	2.869	2.403	5.272	Rio Grande do Sul	5.395	4.433	9.828
Maranhão	884	596	1.480	Santa Catarina	3.239	2.458	5.697
Minas Gerais	9.855	6.297	16.152	Sergipe	896	470	1.366
Mato Grosso do Sul	1.384	2.156	3.540	São Paulo	29.308	35.818	65.126
Mato Grosso	2.158	1.150	3.308	Tocantins	405	101	506
				<b>Total</b>	<b>85.208</b>	<b>79.388</b>	<b>164.596</b>

Fonte: SISPROUNI<sup>2</sup>, 05/02/2010 (PROUNI, 2010).

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2010. As informações apresentadas sobre o ProUni provêm dessa fonte.

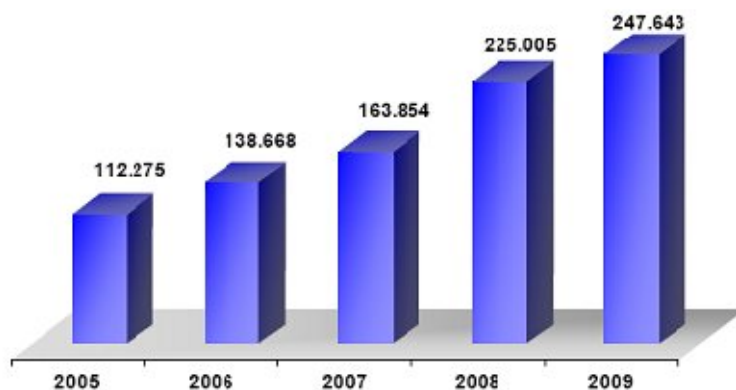
<sup>2</sup> “O SISPROUNI é o sistema informatizado do ProUni onde são armazenadas todas as informações referentes às instituições de ensino superior participantes do Programa, assim como dos estudantes nele cadastrados. É por meio deste sistema que o MEC verifica, em tempo real, a situação de cada instituição e de seus bolsistas. Todas as operações efetuadas no SISPROUNI pelo coordenador são assinadas digitalmente, de modo a dar maior segurança e garantir a autenticidade dos documentos”. Disponível em: <<http://prouni2011.com/prouni-2011/sisprouni.php>>. Acesso em: 20 dez. 2010.



## DOSSIÊ OS ANOS LULA

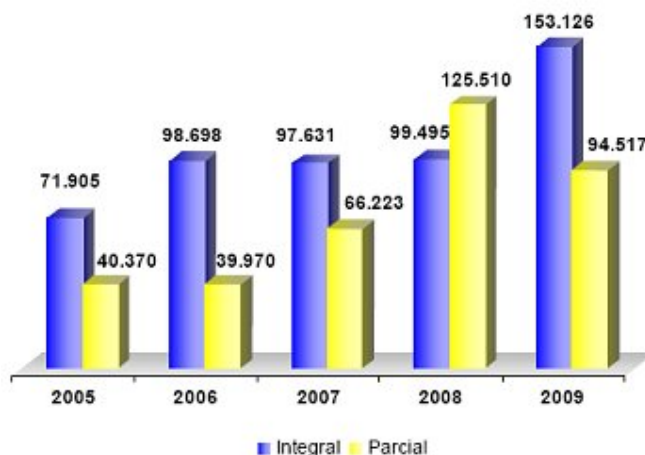
Como pode ser observado, o número total de bolsas chegou a 164.596 em todo o país. O número de bolsas (integrais e parciais) disponibilizadas pelo estado brasileiro nas instituições privadas vem aumentando progressivamente desde a implantação do Programa, como pode ser visualizado nos Gráficos a seguir.

Gráfico 1 – PROUNI - Bolsas ofertadas por ano



Fonte: SISPROUNI, 08/07/2009 (PROUNI, 2010).

Gráfico 2 – Bolsistas ProUni 2005-2009



Fonte: SISPROUNI, 08/07/2009 (PROUNI, 2010).

Segundo informações do sítio oficial do ProUni, desde sua criação até o processo seletivo do primeiro semestre de 2010, 704 mil estudantes, sendo 70% com bolsas integrais, já foram contemplados. Para concorrer às bolsas integrais o candidato deve ter renda familiar de até um salário mínimo e meio por pessoa. Para as bolsas parciais (50%) a renda familiar deve ser de até três salários mínimos por pessoa. Além disso, o candidato deve satisfazer a pelo menos uma das condições abaixo:

- Ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública;
- Ter cursado o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição;
- Ter cursado todo o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral na instituição privada;
- Ser pessoa com deficiência;
- Ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente de instituição pública e que estejam concorrendo a bolsas nos cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia. Nesses casos não é considerado o critério de renda.

Nesse sentido, a Universidade Aberta do Brasil (UAB) configura-se, desde 2005, como outra política que busca expandir o acesso ao ensino superior. Assim, a UAB:

[...] é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal (UAB, 2010)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.uab.capes.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

O programa da UAB foi instituído pelo Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006, para "o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País" (UAB, 2010). Fundamentalmente, a UAB visa a oferecer cursos de Licenciatura e formação inicial e continuada de professores da educação básica e, por meio da educação a distância, busca penetrar regiões nas quais a universidade nunca chegou e teria muitas dificuldades em se estabelecer. Além disso, o próprio deslocamento das pessoas é outro fator relevante, tendo em vista as distâncias entre as localidades interioranas e os grandes centros, locais tradicionais das universidades.

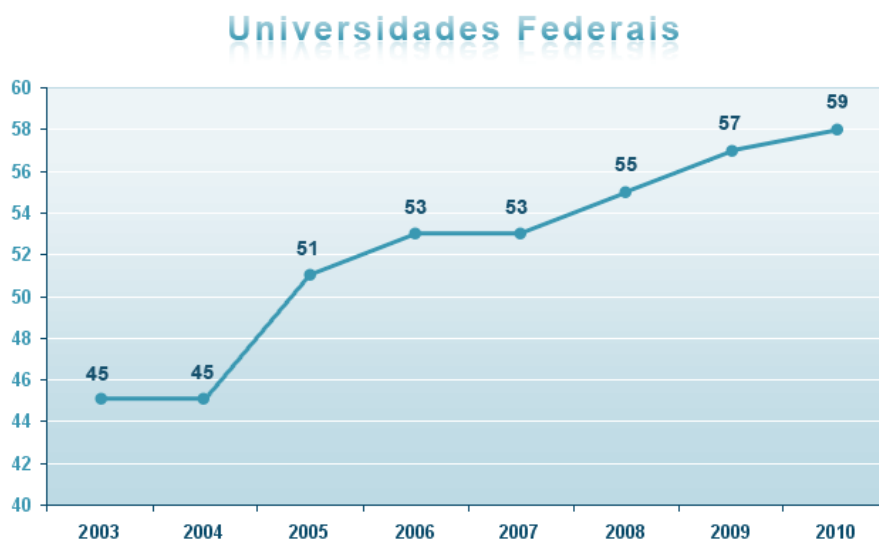
Segundo dados do portal da UAB, para 2010 espera-se a criação de cerca de 200 pólos de ensino e 127.633 vagas no ensino superior, atendendo a chamada demanda social por vagas no ensino superior brasileiro. Este trabalho não tem por objetivo analisar detalhadamente estas políticas, mas indicar alguns aspectos desse período de reformas e de intervenção pública no aumento das possibilidades de acesso ao ensino superior no país. Além do ProUni e da UAB, temos o Reuni.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) foi instituído pelo Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, e é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (REUNI, 2010). Segundo o sítio<sup>4</sup> oficial do Reuni, "As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país". Um dos resultados mais explícitos desta política é a criação de novas universidades, conforme pode ser visualizado no Gráfico 3.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

Gráfico 3 – Criação de novas Universidades Federais



Fonte: REUNI (2010).

Como pode ser observado no gráfico, quatorze novas universidades federais foram criadas durante o Governo Lula. Uma dessas universidades foi a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)<sup>5</sup>, criada pela Lei n. 12.029/09, dentro da política de expansão do Reuni (UFFS, 2010).

Sediada em Chapecó/SC, a instituição possui estrutura multicampi que integra os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Trata-se de uma universidade voltada para a população dos 396 municípios que compõem a Mesorregião da Fronteira do Mercosul — uma região historicamente desassistida pelo poder público, especialmente no tocante ao acesso à educação superior.

Apesar de a Mesorregião compreender um quarto do território e da população da região sul, participa com apenas 10% do PIB e possui renda per capita 40% menor que a da região sul como um todo. Neste sentido, a universidade se propõe a estabelecer dispositivos de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como reconhece a agricultura

<sup>5</sup> Maiores informações disponíveis em: <<http://www.uffs.edu.br>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

familiar como segmento estruturador do desenvolvimento da região. Tais propósitos visam a valorização e a superação da matriz produtiva vigente na região, de modo a fomentar o desenvolvimento social e econômico sustentável, mediante a democratização do acesso ao ensino superior e inclusão de atores sociais até então ausentes do mundo acadêmico<sup>6</sup>.

Diante desse cenário, de aumento do número de vagas no ensino superior público federal, algumas questões podem ser elencadas para uma compreensão crítica dos limites e alcances das políticas implementadas durante o governo Lula: Que desafios são colocados à instituição universidade nesse processo? Como a excelência acadêmica, a igualdade de oportunidades e o mérito podem ser pensados nesse contexto? Tais políticas públicas estão articuladas a um projeto de nação? Em que medida tais políticas públicas promoveram a democratização do acesso ao ensino superior?

#### Expansão ou democratização? Elementos para o debate

O processo de expansão do ensino superior brasileiro observado na década de 1990 estabeleceu um efeito perverso (NEVES, RAIZER e FACHINETTO, 2007), pois não significou maior inclusão de estudantes historicamente alijados desse nível de ensino e nem a descentralização das instituições de ensino superior (IES), ou seja, o sistema universitário brasileiro cresceu de forma concentrada (sobretudo em capitais e grandes centros urbanos) e privada. Conforme pode ser observado,

[...] em 1991 estavam em funcionamento no país 893 IES, em 1996 esse número sobe para 922, chegando em 2004 a um total de 2.013, o que representou uma variação de 3,2% no primeiro período, e de 118,3% no segundo. Desse total, apenas 11% eram públicas. Essa variação positiva, principalmente no segundo período, e em relação às IES privadas, deveu-se, entre outros fatores, a política liberalizante implementada pelo MEC (RAIZER, 2006, p. 78).

---

<sup>6</sup> No primeiro processo seletivo da instituição, ocorrido em março de 2010, 92% dos alunos aprovados são oriundos da escola pública.

Desde o primeiro ano do Governo Lula (2003) a expansão da educação superior é uma das políticas públicas mais visíveis da área educacional, inclusive, com forte apelo publicitário. Junto às políticas focalizadas neste estudo (ProUni, UAB e Reuni), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi redimensionado, articulando-se ao ProUni, tendo em vista o aumento substantivo de estudantes na Universidade.

Nesse cenário, a análise das políticas públicas para o ensino superior no Governo Lula permite afirmar que o crescimento do acesso impõe desafios qualitativos e de inclusão aos gestores e demais profissionais das instituições de ensino superior. Cabe, na medida em que diferentes políticas foram criadas e desenvolvidas, pensar formas de inclusão que contemplem segmentos da sociedade historicamente excluídos do ensino universitário, como, por exemplo, as classes populares, os afro-descendentes e os indígenas. Ademais, o desenvolvimento de políticas de expansão do sistema, considerando de forma sinérgica o acesso e a permanência dos estudantes, contribuirá para que a igualdade de oportunidades se torne uma realidade.

Como exemplo, no que tange ao acesso, observa-se a experiência da UFFS, que disponibilizou 2.160 vagas em 42 cursos de graduação com entrada no primeiro e segundo semestre em 2010. Ao todo, 11.212 candidatos/as participaram do processo seletivo, mostrando a demanda existente na Mesorregião da Fronteira do Mercosul pelo ensino superior público. Dentre os candidatos aprovados, os dados da UFFS mostram que, a cada dez estudantes, nove são oriundos de escola pública<sup>7</sup>. Esse resultado indica uma alteração importante na lógica das instituições públicas federais, pois a preponderância de estudantes provenientes da rede privada sempre foi relevante, principalmente devido à dinâmica do concurso vestibular<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> O primeiro processo seletivo da UFFS foi baseado no desempenho no ENEM/2009, concedendo bonificação aos estudantes de escola pública.

<sup>8</sup> Para ilustrar esse argumento, ver Souza (2009) e Pereira (2007). Além disso, na reportagem O quadro negro da educação, do Jornal Valor Econômico de 16/07/2010, o reitor da UFRJ, Aloísio Teixeira, afirma: "Acho que o vestibular é um mal, mas promove

A preponderância de estudantes oriundos da rede pública no processo seletivo é um dado ilustrativo da importância da universidade pública e gratuita na região, e de como ela volta-se, na prática, a este segmento. Os números mostram como ainda há uma grande demanda a ser suprida e que a UFFS, por si só, não conseguirá resolver essa questão, por mais que a sua criação ajude de forma significativa.

Dessa forma, o aspecto quantitativo, rumo a um sistema de massas<sup>9</sup>, vem orientando as políticas nesse setor, por meio do processo de interiorização da universidade pública brasileira. Resta discutirmos as questões qualitativas desse processo. Tal procedimento coloca-se no horizonte analítico dos pesquisadores dessa temática e precisa ser enfrentado por meio de pesquisa conceitual e empírica.

Nesse sentido, é importante ratificar que a universidade parece romper com uma lógica hegemônica no ensino superior público no país, pois a ênfase na continuidade da relação escola pública-universidade pública indica um fato novo, ainda mais da forma como a UFFS foi pensada e implementada: em parceria como os movimentos sociais.

Dessa forma, a partir da criação de redes entre os movimentos sociais, o poder público (nas diferentes esferas) e os corpos técnico-administrativo, docente e discente da universidade, por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão a UFFS pode ser uma experiência bem sucedida de universidade pública e popular construída de baixo para cima. Nesse cenário, a permanência, para além do acesso, é uma das questões importantes de serem consideradas, principalmente, dos estudantes de origem popular que têm as suas trajetórias marcadas por um intenso processo de desigualdade social (ZAGO, 2006).

Por isso, é interessante a complexidade desse processo: o governo, portanto, a esfera pública, expande a rede de ensino superior

---

outro tipo de problema: uma redistribuição perversa. No caso da UFRJ, isso é muito claro: no Rio, mais de 60% dos jovens que se formam no ensino médio vêm da rede pública. No vestibular da UFRJ, 70% dos inscritos vêm da rede privada" (ADUNB, 2010).

<sup>9</sup> Segundo Ristoff (1999), temos a seguinte classificação: Sistema de Elite: apenas (até) 15% dos alunos da faixa etária entre 18 e 24 anos têm acesso ao ensino superior; Sistema de Massas: entre 15% e 40% dos alunos da faixa etária entre 18 e 24 anos têm acesso ao ensino superior; Sistema Universal: o acesso ao ensino superior supera os 40% dos alunos da faixa etária entre 18 e 24 anos.

de forma pública, buscando a massificação do sistema, um dos remédios apontados por Romualdo Oliveira (2009), em estudo sobre a mercadorização do ensino superior brasileiro. Junto a isso, busca comprar vagas ociosas nas instituições privadas e, segundo algumas interpretações<sup>10</sup>, passa a, cada vez mais, gerir o público de forma privada. Nesse ponto, o Reuni seria o grande exemplo, pois, segundo alguns dos seus críticos, em busca de indicadores (dimensão quantitativa) o governo incha as universidades de estudantes, sem, contudo, privilegiar a sua formação (dimensão qualitativa). Nesse sentido,

no período 1995-2006, o número de estudantes de graduação cresceu 65%, os de mestrado 170% e os de doutorado 280%, enquanto o número de professores aumentou somente 20%. Como as metas do Reuni foram estabelecidas a partir dessa expansão anterior, não surpreende, pois, que, com o Reuni, o custo aluno deverá ser reduzido de R\$ 9,7 mil (conforme estudo do Tribunal de Contas da União) para R\$ 5 mil, redução na ordem de 50%, que, na Europa, aconteceu em duas décadas e se deu a partir de um per capita muito maior e em instituições com infraestrutura consideravelmente superior, mas que, ainda assim, deflagrou importantes lutas estudantis e de professores em diversos países (LEHER, 2010, p. 398).

Evidentemente, esse texto não esgotará essa questão, uma vez que as análises realizadas sobre o percurso da educação (principalmente, da escolarização em todos os seus níveis) brasileira apontam para essa tensão permanente entre o público e o privado.

O sistema capitalista, que segundo Bauman (2010) encontra-se em uma fase parasitária, gera questões sistêmicas desafiadoras, como é o caso do sistema de ensino em uma sociedade de classes, portanto,

---

<sup>10</sup> A Posição do PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), por exemplo, é de contundentes críticas aos programas governamentais como o Reuni e o ProUni (ver <<http://www.psol.org.br/nacional/juventude/1001-barrar-o-reuni-defender-a-universidade-publica-gratuita-e-de-qualidade>>. Acesso em: 24 abr. 2010). Por outro lado, a oposição tradicional também ataca esses programas e a criação de novas universidades públicas federais, como é o caso do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) (ver <<https://www2.psdbr.org.br/interna/index.php?title=+-Universidades+criadas+pelo+governo+sofrem+com+a+falta+de+estrutura&pg=4&id=41921>>. Acesso em: 15 jun. 2010). Assim, tanto à esquerda como à direita, esse assunto mobiliza o cenário político nacional.



desigual por definição. Por isso, tendo em vista a politicidade da educação (nas palavras de Paulo Freire) e pressupostos críticos de análise do sistema capitalista, sustenta-se que a Educação Popular é um caminho fecundo e viável, do ponto de vista político e pedagógico, para o tensionamento do sistema e a sua direção aos interesses dos oprimidos.

A ideia de Educação Popular é um traço peculiar e decisivo na obra e nas ações de educadores comprometidos com a transformação social (teoria crítica), entendendo que uma sociedade desigual não pode pretender educar de forma igual, ou seja, é preciso uma metodologia e um compromisso diante de uma sociedade de classes que não deve se limitar a igualdade jurídica, ainda que ela seja importante. Como entende Florestan Fernandes (1989, p. 20), “não existe Estado democrático sem educação democrática”, e uma educação verdadeiramente democrática não pode contemplar apenas um tipo de manifestação cultural.

Também, é importante ressaltar que essa concepção de educação não pretende trocar um senhor pelo outro, ou seja, o objetivo não é, por exemplo, apenas as classes populares estarem na universidade e as classes mais abastadas serem expulsas, mas que as instituições, principalmente as públicas, possam também acolher aqueles e aquelas que são de famílias operárias e de desempregados que as mantêm com seus impostos (PEREIRA, 2007). Junto a isso, que sua produção científica contemple outros interesses (dos camponeses e não só do agronegócio, por exemplo) e que a luta por uma sociedade mais justa socialmente, que reparta melhor suas riquezas, traga ganhos reais a todos os segmentos, sem distinção. Por isso,

de um modo mais radical a Educação Popular significa, para mim, caminhos, isto é, o caminho no campo do conhecimento e o caminho no campo político, através dos quais amanhã – e aí vem a utopia –, as classes populares encontrem o poder (FREIRE, 2008, p. 74-75, grifo nosso).

Esse poder que a educação proporciona não deve ser apenas um poder atrelado às exigências imediatas do sistema (ganhar a vida), mas estar associado ao pleno desenvolvimento das potencialidades humanas. Nesse sentido, a universidade, por ser um lugar de conhecimento, é um lugar de poder (PANIZZI, 2006) e precisa ser disputado e estar ao alcance de todos e todas que desejarem.

Pensar a universidade do século XXI é pensar em uma instituição que consiga fazer frente aos dilemas contemporâneos, construindo alternativas teórico-práticas para a satisfação das necessidades materiais e simbólicas da população. Torna-se importante, assim, abrir definitivamente as universidades, torná-las propulsoras da diversidade ao lado do avanço científico e tecnológico. É preciso estabelecer uma efetiva comunicação, ao estilo freireano, como todos os agentes sociais, pois:

pensa-se, em regra, que as universidades representam o produto puro e simples da atividade criadora dos grupos de especialistas que nelas trabalham cooperativamente. Isso é verdadeiro, mas em parte. O que dá grandeza às universidades não é o que se faz dentro delas – é o que se faz com o que elas produzem (FERNANDES, 1966, p. 205).

Tais reflexões, no âmbito da Educação Popular, de certo modo sustentam a intencionalidade do discurso atual das políticas de expansão do ensino superior público. Contudo, resta avaliar se essas políticas configuram um quadro efetivo de democratização desse setor, levando em consideração aspectos como a permanência qualificada desses estudantes na universidade, bem como a garantia de recursos orçamentários para o pleno desenvolvimento das novas instituições e a continuidade qualificada de programas como o Reuni, o ProUni e a UAB.

#### Considerações finais

A análise das políticas públicas levadas a cabo pelo Governo Lula (2003-2010) possibilita afirmar que o número de estudantes que chegaram à universidade brasileira aumentou consideravelmente nesta

década, fato importante ao se considerar um projeto consistente de desenvolvimento do país.

É preciso considerar que o processo de expansão do acesso ao ensino superior, iniciado na década de 1990, produziu, naquele contexto, um efeito contraditório de democratização, pois foi de forma privada e concentrada nos grandes centros urbanos que ocorreram as políticas neste setor (NEVES, RAIZER e FACHINETTO, 2007). Por outro lado, o Governo Lula retomou o papel do Estado com agente indutor de políticas para a expansão universitária no país, criando políticas como o ProUni, a UAB e o Reuni, além do aumento da oferta do crédito educativo (FIES). Desse modo, é possível corroborar o argumento de Höfling (2001) de que há uma intencionalidade política que orienta a implantação de políticas públicas no âmbito do Estado.

Os dados apresentados nesse artigo sugerem que, de fato, há um incremento considerável no número de estudantes na universidade, seja em instituições privadas, via bolsas do ProUni e financiamento, seja em pólos de educação a distância geridos pela UAB ou em novos campi e instituições criadas pelo Reuni.

Contudo, ainda não é possível definirmos esse processo como um movimento de democratização do ensino superior público brasileiro. Sem um conjunto de outras políticas sociais que promovam condições igualitárias de acesso e permanência, principalmente dos estudantes em situação de vulnerabilidade social, conforme os argumentos apresentados por Bobbio e Rawls, corre-se o risco de se reproduzir no âmbito do ensino superior as desigualdades observadas na sociedade brasileira.

Um projeto de nação consistente, que contemple a promoção de uma educação superior inclusiva do ponto de vista social, pode fomentar processos de mobilidade ascendente, atuando decisivamente na distribuição da renda nacional. Há inúmeros desafios presentes na agenda contemporânea das políticas públicas na área da educação, desde o ensino básico até a pós-graduação.

As opções políticas assumidas pelo Governo Lula apontam para a massificação da educação superior no país, criando um cenário

reformista que se presta ao debate sobre sua eficácia e possibilidades futuras.

---

Thiago Ingrassia Pereira é Sociólogo, Doutorando em Educação (PPGEdu/UFRGS). Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Erechim/RS.

E-mail: thiago.ingrassia@gmail.com

Luís Fernando Santos Corrêa da Silva é Sociólogo, Doutorando em Sociologia (PPGSOC/UFRGS). Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Erechim/RS.

E-mail: lfscorrea@gmail.com

#### Referências:

ADUNB. Notícias. O quadro negro da educação. 18 jul. 2010. Disponível em: <[http://www.adunb.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1832:o-quadro-negro-da-educacao-&catid=92:clipping&Itemid=795](http://www.adunb.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1832:o-quadro-negro-da-educacao-&catid=92:clipping&Itemid=795)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

BAUMAN, Zygmunt. Capitalismo parasitário. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BOBBIO, Norberto. Igualdad y libertad. Barcelona: Paidós, 1993.

CABALLERO, José Francisco. La teoría de la justicia de John Rawls. Ibero Forum, México, v. 1, n. 2, p. 1–22, out. 2006.

CHIROLEU, Adriana. La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación, Buenos Aires, v. 5, n. 48, p. 1-15, fev. 2009.

FERNANDES, Florestan. O desafio educacional. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989.

\_\_\_\_\_. Educação e sociedade no Brasil. São Paulo: Dominus Editora, 1966.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do compromisso: América Latina e Educação Popular. Indaiatuba: Villa das Letras, 2008.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

## DOSSIÊ OS ANOS LULA

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. L'état en action. Paris: PUF, 1987.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et alli. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochelle Fellini. Educação superior para todos? Acesso, expansão e equidade: novos desafios para a política educacional. Sociologias, Porto Alegre, v. 9, n. 17, p. 124-157, jan.-jun. 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

PANIZZI, Wrana Maria. Universidade para quê? Porto Alegre: Libretos, 2006.

PEREIRA, Thiago Ingrassia. Pré-Vestibulares Populares em Porto Alegre: na fronteira entre o público e o privado. 2007. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, [2007].

PROUNI. Portal Prouni. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

RAIZER, Leandro. Educação e Sociedade: uma análise do sistema de ensino superior baseada na teoria dos sistemas sociais. 2006. 297 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, [2006].

RAWLS, John. Teoría de la justicia. Buenos Aires: Fundo de Cultura Económica, 1997.

REUNI. Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

RISTOFF, Dilvo. A tríplice crise da universidade brasileira. In: TRINDADE, Hégio (Org.). Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis/Porto Alegre: Vozes/CIPEDES, 1999. p. 201-210.

SISPROUNI. Sistema Informatizado do ProUni. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

SOUZA, João Vicente Silva. Alunos de escola pública na Universidade Federal do Rio Grande do Sul: portas entreabertas. 2009. 200 f. Tese

(Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, [2009].

UAB. Novo Portal UAB. Disponível em: <<http://www.uab.capes.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

UFFS. Universidade Federal da Fronteira Sul. Disponível em: <<http://www.uffs.edu.br>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. Revista Brasileira de Educação, Campinas, v. 11, n. 32, p. 226-237, mai.-ago. 2006.

Texto recebido em 20/09/2010.  
Aprovado em 22/12/2010.